
ADiM BLOG
Novembre 2024
ANALISI & OPINIONI

Le novità in materia di lavoro nell'ultimo Decreto flussi: qualche buon proposito, semplificazioni (apparenti) e rischi di ineffettività

Madia D'Onghia

Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Foggia

Claudio de Martino

Ricercatore di Diritto del lavoro
Università degli Studi di Foggia

Parole Chiave

*Ingresso per lavoro – Semplificazioni procedurali – Lavoro domestico – Tutele vittime di sfruttamento
– Art. 603 bis c.p.*

Abstract

Il d.l. 145/2024 interviene, nell'ambito di una più complessiva ridefinizione della materia migratoria, da un lato, a semplificare le procedure d'accesso, dall'altro, a prevenire e impedire la mancata stipula del contratto di soggiorno. Nel testo si rinvengono, poi, procedure di ingresso extra-quote per lavoratori domestici e una nuova forma di tutela per le vittime di sfruttamento lavorativo che contribuisca utilmente all'emersione degli illeciti e all'individuazione dei responsabili. Le novità legislative, seppur

motivate da buoni propositi, presentano diversi aspetti di criticità in quanto mantengono un'ottica puramente securitaria, rischiando, peraltro, in più parti, di mancare di effettività.

Law Decree 145/2024 intervenes, as part, of a more comprehensive redefinition of the migration matter, on the one hand, at simplifying access procedures, and on the other hand, at preventing and avoiding the failure to conclude a "residence contract". The text also includes "extra-entry" procedures for domestic workers and a new form of protection for victims of labour exploitation that will usefully contribute to the emergence of the facts and the identification of those responsible. The legislative innovations, although motivated by good intentions, present several critical aspects in that they maintain a purely securitarian outlook, risking, moreover, in several parts, a lack of effectiveness.

1. Introduzione

I decreti flussi approvati nell'ultimo biennio dal Governo in carica si sono caratterizzati per un sensibile incremento, rispetto al passato, del numero dei lavoratori cui è permesso accedere al territorio nazionale per motivi di lavoro, oltre che per la semplificazione delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro, attraverso la stabilizzazione, con il decreto "Cutro" (d.l. 10 marzo 2023, n. 20, conv. in l. 5 maggio 2023, n. 50), del c.d. sistema delle asseverazioni di cui all'art. 24-bis Testo Unico in materia di immigrazione (TU).

Non sono mancate, però, delle criticità. In particolare, dapprima le organizzazioni del Terzo Settore aderenti alla campagna "Ero Straniero" e, poi, lo stesso Consiglio dei Ministri hanno evidenziato una scarsa efficacia delle procedure: con riferimento al 2022, su un totale di 55.013 nulla osta rilasciati, solo 17.951 sono stati i contratti di soggiorno sottoscritti; nel 2023, invece, a fronte di 105.415 nulla osta complessivamente rilasciati, si contano solamente 16.550 contratti stipulati.

Tra le motivazioni di tale sproporzione tra nulla osta e contratti di soggiorno, vi è sicuramente la lungaggine procedurale: l'ingresso in Italia dello straniero avviene a distanza di qualche mese dalla presentazione della richiesta di nulla osta, quando i datori di lavoro potrebbero non avere più la necessità di assumere. Tuttavia, sono state denunciate anche delle vere e proprie truffe a danno dei lavoratori migranti, che hanno versato somme consistenti a presunti datori di lavoro o aziende fittizie, in cambio dell'assunzione, salvo arrivare in Italia e non avere più loro notizie. D'altra parte, i dati relativi alla distribuzione territoriale delle richieste di nulla osta sembrano avvalorare l'opinione che gli ultimi decreti flussi siano stati oggetto di attenzioni delle organizzazioni criminali: basti pensare, ad esempio, a quanto emerso nella regione Campania - nella quale, nel 2023, su un totale nazionale di 282.000 domande, ne sono state presentate ben 157.000 - ove solo meno del 3% di chi è entrato con un nulla osta ha poi sottoscritto un contratto di lavoro.

A tali criticità si aggiunge la piaga dello sfruttamento lavorativo dei migranti – assurda, di recente, agli onori della cronaca per episodi eclatanti (come il caso di Satnam Singh, il lavoratore indiano lasciato morire dopo aver perso un braccio mentre stava lavorando nei

campi intorno a Latina) – che ha messo in discussione l’effettività delle norme che autorizzano la concessione di permessi di soggiorno per casi speciali proprio in casi di sfruttamento.

Ebbene, anche per fronteggiare questi problemi, il legislatore è intervenuto con il [d.l. 11 ottobre 2024, n. 145](#), tutt’ora in corso di conversione. Con le disposizioni previste nel d.l. al Capo I (“Modifiche alla disciplina dell’ingresso in Italia di lavoratori stranieri”) e al Capo II (“Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603-bis del codice penale e altre disposizioni di contrasto al lavoro sommerso”), l’Esecutivo prova a fornire qualche risposta alle criticità prima evidenziate. Ed è proprio sulle principali novità giuslavoristiche, in particolare su quelle dedicate alla regolamentazione dei flussi per motivi di lavoro e alla prevenzione e repressione dello sfruttamento lavorativo, che ci si soffermerà nel presente *post*, evidenziando sin d’ora come la novella, seppur motivata da buoni propositi, perseveri in un approccio puramente securitario, con interventi frammentari che non incidono sulla impostazione complessiva della regolazione delle migrazioni economiche, oltre a rischiare, in più parti, di mancare di effettività.

2. Le novità contro gli abusi nella gestione dei flussi: semplificazioni digitali...

Le prime novità che meritano di essere segnalate attengono alle previsioni in tema di accelerazione delle procedure di conclusione dei contratti di soggiorno e di gestione dei flussi. Il d.l. n. 145/2024 interviene, da un lato, semplificando le procedure di assunzione dei lavoratori extracomunitari di cui al sistema delle c.d. quote, dall’altro, prevedendo ulteriori oneri per i datori di lavoro e specifiche sanzioni per quanti dovessero sottrarsi indebitamente all’assunzione dei lavoratori in possesso di nulla osta.

Comprensibilmente, l’accelerazione delle procedure passa anzitutto dal potenziamento dell’organico, per cui il d.l. autorizza opportunamente, anche in deroga, l’assunzione di nuovo personale negli uffici dei diversi ministeri interessati dalla procedura «al fine di assicurare la costante funzionalità ed efficienza delle strutture territoriali, anche con riferimento alla trattazione delle problematiche connesse alla gestione dei flussi migratori e della protezione internazionale» (art. 4, co. 5, d.l. n. 145/2024).

Le semplificazioni normative investono sia la fase della presentazione delle domande di richiesta di manodopera sia quella della stipula del contratto di soggiorno che, prima del nuovo decreto, doveva svolgersi presso lo Sportello Unico per l’Immigrazione (SUI) della Prefettura. L’obiettivo è snellire le procedure anche avvalendosi della digitalizzazione. In particolare, nella fase della presentazione delle domande si impone ai datori di lavoro di dotarsi di un domicilio digitale e si attribuisce loro la possibilità, limitatamente alle domande di ingresso di lavoratori extra-UE per il 2025, di precompilare le istanze di nulla osta sul portale informatico messo a disposizione dal Ministero dell’interno, entro finestre temporali predeterminate, e, dunque, anticipatamente rispetto alle modalità del c.d. “*click day*”.

Tale novella appare sicuramente apprezzabile in quanto potrà consentire agli organi pubblici deputati al controllo di verificare, in via preventiva, la regolarità delle richieste, ma, al

contempo, come già osservato dall'ASGI nell'ambito dei lavori preparatori alla conversione in legge del decreto, non essendo stata abrogata l'asseverazione da parte dei professionisti privati, comporterà un aggravio per il datore di lavoro che sarà costretto a sobbarcarsi i costi dell'asseverazione, senza alcuna riduzione dei termini procedurali.

Ne esce, invece, rafforzata la posizione dei consulenti del lavoro e delle organizzazioni datoriali che avranno una corsia privilegiata per le domande di nulla osta per lavoro subordinato e stagionale. A differenza, infatti, delle richieste presentate personalmente dai singoli datori di lavoro (che nel 2025 non potranno essere più di 3), per essi il d.l. non pone limiti quantitativi in quanto presume che essi garantiscano la presentazione di un numero di richieste di nulla osta al lavoro proporzionale al volume d'affari e ai ricavi dell'impresa, introducendo, così, una sorta di presunzione di "regolarità".

Sempre nell'ambito delle richieste di nulla osta, va poi segnalato l'aver normativizzato il principio, stabilito dalla nota operativa dell'ANPAL n. 17273 del 20 dicembre 2022, del silenzio assenso con riferimento alla preventiva verifica dell'indisponibilità di manodopera presente sul territorio nazionale che, quindi, si intenderà esperita (con esito negativo) qualora il centro per l'impiego non comunichi la disponibilità entro un termine di 8 giorni (nella nota ANPAL era di 15 giorni) dalla richiesta del datore di lavoro.

Passando alle semplificazioni introdotte per la conclusione del contratto di soggiorno, può essere sicuramente salutato con favore l'aver sostituito la sua sottoscrizione analogica (e da effettuare presso la sede prefettizia) con la sottoscrizione anche digitale tra le parti, e la successiva trasmissione, a cura del datore di lavoro, al SUI con modalità telematica (sempre nel termine di 8 giorni dall'ingresso dello straniero nel territorio nazionale). La nuova procedura dovrebbe avere l'effetto di ridurre i tempi per la sottoscrizione del contratto di soggiorno, in passato, particolarmente lunghi anche per le attese nel fissare gli appuntamenti presso i SUI.

Infine, va menzionata, sempre nella prospettiva della semplificazione procedurale, una specifica agevolazione per i lavoratori stagionali: si introduce la possibilità per questi ultimi di stipulare, nel periodo di validità del nulla osta al lavoro, un nuovo contratto entro 60 giorni dalla scadenza del precedente, a condizione che l'intermediazione del rapporto di lavoro avvenga mediante l'utilizzo della piattaforma del sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL), anche convertendo il contratto di lavoro in tempo determinato o indeterminato senza incidere sulle quote.

3. ... oneri e sanzioni

A fare da contraltare a tali semplificazioni di cui si sono messe in evidenza luci e ombre, ci sono alcune disposizioni dirette a evitare comportamenti fraudolenti dei datori di lavoro e a incrementare la percentuale di nulla osta che si trasformano in contratti di soggiorno, le quali, invero, sul piano applicativo rischiano di presentare alcune criticità.

In particolare, il d.l. n. 145/2024 stabilisce che il datore di lavoro è tenuto a confermare la

domanda di nulla osta al lavoro al SUI entro 7 giorni dalla comunicazione di avvenuta conclusione degli accertamenti di rito sulla domanda di visto di ingresso presentata dal lavoratore, con l'ulteriore precisazione che, in assenza di conferma entro il suddetto termine, l'istanza si intende rifiutata e il nulla osta revocato.

Si assiste, poi, a una "stretta" sulle asseverazioni di conformità presentate in sede di precompilazione delle domande di nulla osta e sulle istanze, non soggette ad asseverazione, sottoposte dalle organizzazioni datoriali accreditate. Viene previsto, infatti, che le verifiche sul rispetto del contratto collettivo e sulla congruità del numero delle richieste rispetto alla dimensione aziendale, a cura dell'Ispettorato nazionale del lavoro, siano effettuate in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate e, in agricoltura, con l'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) che, come noto, ha tra le sue funzioni quella di gestire la banca dati delle attività produttive agricole e forestali.

Non solo. Sempre nella logica deflattiva dei comportamenti elusivi, si dispone l'irricevibilità delle domande presentate sia dal datore di lavoro che, nel triennio precedente, abbia presentato istanze di rilascio di nulla osta ma poi si sia sottratto alla conclusione del contratto di soggiorno, a meno che non provi che la mancata stipula sia dovuta a «causa a lui non imputabile» (art. 1, co. 2, d.l. n. 145/2024), sia dai datori di lavoro rinviati a giudizio o condannati (anche in via non definitiva) per sfruttamento del lavoro *ex art. 603-bis c.p.*

Tale meccanismo sanzionatorio, pur presentando profili di sicuro interesse sul piano della deterrenza dei comportamenti datoriali fraudolenti, rimane, in qualche modo, monco, essendo privo di soluzioni in grado di sanare la condizione giuridica di quei migranti che, giunti regolarmente in Italia sulla base delle norme previgenti, siano rimasti impigliati nella trappola dell'irregolarità proprio per la mancata stipula del contratto di soggiorno da parte del datore di lavoro. Molto opportuno, invece, sarebbe stato introdurre la possibilità di concedere un permesso per attesa occupazione.

Vi sono, poi, ulteriori problemi che potrebbero porsi, sempre, sul piano applicativo in termini di concreta effettività. Ad esempio, non è chiaro quali ipotesi possano essere ricondotte alla nozione di "causa non imputabile" e, in particolare, se per il datore di lavoro potrà essere sufficiente dimostrare la necessità sopravvenuta (nelle more della procedura) di fronteggiare le esigenze produttive, con la conseguente assunzione di altro lavoratore rispetto a quello previamente individuato, che finirebbe per essere una sin troppo facile esimente. O, ancora, bisognerà comprendere come evitare che i datori di lavoro possano addurre, quale motivazione della mancata stipula del contratto entro il termine di 8 giorni dall'ingresso in Italia dello straniero, la mancata conoscenza dell'avvenuto ingresso del lavoratore in Italia; occorrerebbe attivare, in proposito, un idoneo e celere sistema di comunicazioni istituzionali. Infine, sempre nella logica di debellare comportamenti truffaldini, il d.l. n. 145/2024 individua alcuni Paesi di provenienza dei migranti ritenuti a rischio di "contraffazioni" (sino al 31 dicembre 2025 si tratta del Bangladesh, dello Sri Lanka e del Pakistan; dovrà poi intervenire un decreto del Ministero degli Affari esteri), per i quali sono sospese d'ufficio le procedure di ingresso fino a conclusione delle verifiche dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro (ITL) circa

la sussistenza dei presupposti per il rilascio del nulla osta. Per questi lavoratori non varrà, dunque, il meccanismo di silenzio-assenso previsto dall'art. 22, co. 5.01, TU, secondo cui il nulla osta è rilasciato in ogni caso qualora, nel termine di 60 giorni, il SUI non abbia acquisito informazioni dalla Questura. A ben vedere, una siffatta previsione appare illogica e finanche discriminatoria perché presuppone, senza addurre alcuna motivazione apparente, che dalla mera provenienza territoriale dello straniero (e non da altri elementi oggettivi, attinenti, ad esempio, la condotta del datore di lavoro) possa discendere il rischio di irregolarità nella richiesta di nulla osta.

4. Gli ingressi "fuori quota" per il lavoro di cura

Merita, altresì, di essere segnalata una disposizione *ad hoc* diretta a soddisfare le esigenze di uno specifico settore del mercato del lavoro, ove vi è una massiccia richiesta di manodopera, come quello dell'assistenza familiare o sociosanitaria a favore di persone anziane o con disabilità: si prevede, in favore di stranieri extra UE da impiegare proprio in questo settore, il rilascio "in via sperimentale, per l'anno 2025" di un numero massimo di 10.000 nulla osta al lavoro, visti di ingresso e conseguenti permessi di soggiorno per lavoro subordinato.

Una prima particolarità - assolutamente un *quid novi* per il nostro ordinamento - attiene alla procedura: la richiesta di nulla osta di questi lavoratori "fuori quota" potrà essere presentata, solo per il tramite o delle agenzie per il lavoro o delle associazioni datoriali firmatarie del CCNL Lavoro domestico. Restano esclusi, incomprensibilmente, gli Istituti di Patronato delle organizzazioni sindacali, né si opera una qualche selezione - in dissonanza con i principi fondanti il sistema giuslavoristico - delle associazioni datoriali ammesse alla presentazione delle istanze, non essendo richiesto che tali organizzazioni siano (solo) quelle stipulanti il contratto collettivo di lavoro domestico comparativamente più rappresentativo.

Desta però più di una perplessità la limitazione del rilascio dell'autorizzazione al lavoro, nei primi dodici mesi, al solo settore dell'assistenza familiare o sociosanitaria a favore di persone anziane o con disabilità; vi è il rischio, infatti, nel non consentire il passaggio ad altri settori produttivi, di violare il diritto al lavoro, oltre che peggiorare le condizioni di precarietà e ricattabilità che spesso caratterizzano il lavoro domestico. Tanto più che anche l'eventuale modifica del datore di lavoro domestico nel corso dei primi dodici mesi è soggetta a un'autorizzazione preliminare dell'ITL, senza che siano stati individuati i criteri da adottare per la concessione di tale autorizzazione.

Del resto, l'obbligo di garantire la "parità di opportunità e di trattamento" nell'accesso al lavoro degli stranieri regolarmente soggiornanti è previsto a livello sovranazionale dall'art. 12, par. 1, lett. a) della Direttiva 2011/98/UE e dalla Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975 (resa esecutiva in Italia con la legge n. 158 del 1981), e riaffermato, nell'ordinamento interno, dal Giudice delle leggi allorché dichiara il valore costituzionale del divieto di discriminazione nell'accesso al lavoro, già sancito, in via generale, dall'art. 2, TU (sent. n.

458/1998).

Va precisato, infine, che allo scadere dei primi dodici mesi, qualora al lavoratore sia offerto un contratto di lavoro subordinato in un settore diverso da quello dei servizi di cura, il datore di lavoro dovrà presentare un'autonoma richiesta di nulla osta e il lavoratore potrà permanere in Italia solo a condizione di rientrare nelle c.d. quote.

4. Il nuovo permesso a tutela delle vittime di sfruttamento del lavoro

Qualche breve annotazione va da ultimo dedicata al nuovo permesso di soggiorno (art. 18-ter TU), in favore delle vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (di cui all'art. 603-bis c.p.) per le quali siano accertate situazioni di violenza o abuso o comunque di sfruttamento del lavoro sul territorio nazionale, sempre che contribuiscano utilmente all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili. Anche di questo nuovo strumento, finalizzato ad obiettivi sicuramente condivisibili, presenta alcuni profili critici.

Il permesso – che reca la dicitura “casi speciali” – viene rilasciato dal Questore, su proposta dell'autorità giudiziaria, con “immediatezza”, precisazione temporale particolarmente importante nella logica di superare le gravi lungaggini procedurali registratesi nell'esperienza concreta.

Ha una durata iniziale di 6 mesi, rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia, revocabile in specifici casi e permette l'accesso a servizi assistenziali, allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico, o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo. Alla sua scadenza, potrà essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro (subordinato o autonomo), esplicitamente al di fuori delle quote (e questa è una novità senz'altro migliorativa rispetto al passato) o in permesso di soggiorno per motivi di studio, qualora lo straniero sia iscritto a un regolare corso.

Nei confronti degli stranieri cui viene rilasciato questo nuovo permesso, il d.l. n. 145/2024 prevede misure di assistenza finalizzate alla formazione e all'inserimento sociale e lavorativo, per un periodo pari alla durata dello stesso permesso di soggiorno per casi speciali. Si dispone che tali misure siano estese anche nei confronti dei parenti e affini entro il secondo grado del lavoratore, recependo così quanto già accade nella prassi comune.

L'attuazione e l'individuazione delle modalità esecutive di tali misure avverranno tramite programmi individuali di assistenza, elaborati sulla base delle “Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura”. Il programma conterrà un progetto personalizzato di formazione e avviamento al lavoro, anche mediante l'iscrizione dei soggetti aderenti alla piattaforma del SIISL.

È altresì prevista la possibilità di beneficiare dell'assegnazione di inclusione (istituito dall'art. 1 d.l. 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni dalla l. 3 luglio 2023, n. 85), in deroga ai criteri di residenza ordinariamente previsti per l'attribuzione di tale beneficio e, dunque, con alcune esenzioni dalle restrizioni previste dalla normativa vigente. Qualora, poi, ne ricorrano i presupposti, ai titolari del permesso *ex art. 18-ter* potranno essere applicate anche le misure

di protezione e vigilanza, di cui al d.l. 6 maggio 2002, n. 83, nonché, in alternativa alle misure di assistenza, le speciali misure in materia di protezione dei testimoni di giustizia. Non possono beneficiare di tali misure di assistenza coloro che siano stati condannati per delitti non colposi legati al reato su cui si procede (escluso il reato di immigrazione clandestina) o abbiano ottenuto profitti illeciti dalle condotte relative ai reati denunciati o, ancora, siano soggetti a misure di prevenzione antimafia.

L'introduzione del nuovo permesso comporta l'abrogazione del precedente permesso di soggiorno per particolare sfruttamento previsto dall'art. 22, co. 12-*quater* e seguenti, TU, e contestualmente la nozione di particolare sfruttamento che, in sede applicativa, non aveva dato buona prova di sé.

Invero, per alcuni versi, la novella si presenta più restrittiva rispetto alla protezione prevista dalle norme abrogate. Si pensi, ad esempio, al fatto che il nuovo permesso sembrerebbe poter essere rilasciato solamente nel corso di operazioni di polizia giudiziaria o indagini per il reato di caporalato, quando, invece, la disposizione precedente evidenziava esplicitamente la possibilità di accesso attraverso la denuncia del lavoratore. O, ancora, alla necessità che il lavoratore straniero debba «contribui[re] utilmente all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili» (art. 5, co. 1, d.l. n. 124/2024) e, dunque, serve un apporto collaborativo concreto alle indagini, quando, invece, la normativa previgente prevedeva per il riconoscimento del titolo solo una condotta non oppositiva del lavoratore alle attività dell'autorità giudiziaria.

Apprezzabile, invece, è la possibilità per i soggetti stranieri vittime dei delitti previsti dall'art. 603-*bis* c.p., che collaborano attivamente all'emersione dello sfruttamento e all'individuazione dei responsabili, di accedere al patrocinio in materia di spese di giustizia, anche in deroga ai limiti reddituali previsti come condizione per l'ammissione a tale beneficio, analogamente a quanto già disposto per le donne vittime di violenza.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Dottrina:

W. CHIAROMONTE, *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2023, n. 179, pp. 431 ss.

C. DE MARTINO, *Chi bada alle badanti? La specialità del lavoro domestico alla prova del Covid-19*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, n. 169, pp. 53 ss.

D. GENOVESE, *La direttiva europea sulla tratta di esseri umani. Problematiche applicative nell'ordinamento italiano*, 2015, in <http://www.adir.unifi.it/rivista/2015/genovese>.

A. GUARISO, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023: una nuova fase degli ingressi per lavoro?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2024, n. 1, pp. 1 ss.

D. LAFRATTA, *Il decreto flussi tra vecchie ombre e nuove esigenze*, in *Labor*, 2022, n. 4, pp. 451 ss.

F. NICODEMI, *Tratta di persone, schiavitù, sfruttamento lavorativo. Le diverse forme di protezione e di*

tutela accordabili in considerazione della varietà delle fattispecie e dei bisogni delle persone, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, 2024, n. 1, pp. 1 ss.

Per citare questo contributo: M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *Le novità in materia di lavoro nell'ultimo Decreto flussi: qualche buon proposito, semplificazioni (apparenti) e rischi di ineffettività*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, novembre 2024.